Deutscher Bundestag
8. Wahlperiode

Drucksache 8/3129

22. 08. 79

Sachgebiet 210

Gesetzentwurf

der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über Personalausweise

A. Zielsetzung

Der gegenwärtig verwendete Personalausweis entspricht wegen

- seiner nicht gewährleisteten Fälschungs- und Verfälschungssicherheit und
- der Möglichkeit, mit Hilfe gestohlener Vordrucke Ausweise mit unwahren Angaben über die Identität des Inhabers anzufertigen,

nicht mehr den Sicherheitsanforderungen, die an ein staatliches Identitätspapier gestellt werden müssen.

Es ist deshalb notwendig, so rasch wie möglich ein neues Personalausweissystem einzuführen, das nach dem gegenwärtigen wissenschaftlich-kriminaltechnischen Kenntnisstand ein Höchstmaß an Sicherheit gewährleistet.

B. Lösung

Eine Arbeitsgruppe im Bundesministerium des Innern hat in Zusammenarbeit mit den Innenressorts der Länder ein neues Personalausweissystem erarbeitet, das die Ständige Konferenz der Innenminister der Länder am 27. April 1979 gebilligt hat. Der neue Personalausweis wird nicht mehr in Buchform, sondern als eingeschweißte Karte gestaltet sein.

Der vorliegende Gesetzentwurf dient im wesentlichen dem Zweck, die rahmenrechtlichen Bestimmungen des Bundes auf

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 5300 Bonn
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 08 21, Herderstraße 56,
5300 Bonn 2, Telefon (0 22 21) 36 35 51

dem Gebiet des Ausweiswesens (Artikel 75 Nr. 5 GG) insoweit zu ändern und zu ergänzen, als dies durch die technische Ausgestaltung des neuen Personalausweissystems veranlaßt und zur Erzielung des mit ihm angestrebten Sicherheitsgewinns erforderlich ist.

C. Alternativen

keine

D. Kosten

Durch die Ausführung des Gesetzes wird der Bund nicht mit Kosten belastet.

Die Haushalte der Länder und die Gemeinden werden mit zusätzlichen sächlichen Verwaltungsausgaben dadurch belastet, daß die Herstellungskosten des neuen Personalausweises wegen seines hohen Sicherheitsstandards den Preis des heutigen Personalausweisvordrucks übersteigen werden.

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
14 (13) — 213 01 — Pe 29/79

Bonn, den 22. August 1979

An den Herrn
Präsidenten des Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über Personalausweise mit Begründung (Anlage 1) und Vorblatt. Ich bitte, die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist der Bundesminister des Innern.

Der Bundesrat hat in seiner 476. Sitzung am 6. Juli 1979 gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes beschlossen, zu dem Gesetzentwurf wie aus der Anlage 2 ersichtlich Stellung zu nehmen.

Die Bundesregierung stimmt den in der Stellungnahme des Bundesrates aufgeführten Änderungen zu.

Der Stellvertreter des Bundeskanzlers
Genscher

Anlage 1

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über Personalausweise

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Das Gesetz über Personalausweise in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 210—1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 6. November 1978 (BGBl. I S. 1712), wird wie folgt geändert:

1. In § 1 Abs. 1 wird folgender Satz 2 angefügt:

   „Der Ausweispflicht kann auch durch Vorlage eines vorläufigen Personalausweises genügt werden."

2. § 1 Abs. 2 erhält folgende Fassung:

   „(2) Der Personalausweis und der vorläufige Personalausweis sind nach einheitlichen Mustern mit Lichtbild auszustellen. Die Muster der Ausweise werden von dem Bundesminister des Innern mit Zustimmung des Bundesrates bestimmt. Raum für einen Fingerabdruck darf nicht vorgesehen werden."

3. § 2 Abs. 1 erhält folgende Fassung:

   „(1) Personalausweise werden für eine Gültigkeitsdauer von zehn Jahren ausgestellt. Bei Personen, die das 30. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, beträgt die Gültigkeitsdauer der Personalausweise fünf Jahre. Vorläufige Personalausweise werden für eine Gültigkeitsdauer von höchstens drei Monaten ausgestellt. Eine Verlängerung der Gültigkeitsdauer ist nicht zulässig."

4. § 2 Abs. 2 Satz 2 wird gestrichen.

5. § 3 Abs. 1 erhält folgende Fassung:

   „(1) Ordnungswidrig handelt, wer

   1. vorsätzlich oder leichtfertig es unterläßt, für sich oder als gesetzlicher Vertreter eines Minderjährigen für diesen einen Ausweis ausstellen zu lassen, obwohl er dazu verpflichtet ist, oder
   2. es unterläßt, einen Ausweis auf Verlangen einer zuständigen Stelle vorzulegen."

6. § 4 Abs. 2 wird gestrichen.

Artikel 2

(1) Dieses Gesetz tritt am ... in Kraft.

(2) Abweichend von Absatz 1 tritt Artikel 1 Nr. 4 am Tage nach der Verkündung dieses Gesetzes in Kraft.

Begründung

I. Allgemeines

Der gegenwärtig verwendete Personalausweis ist in seiner Grundform bereits im Jahr 1960 eingeführt worden. Obwohl seine Fälschungssicherheit im Jahr 1974 durch Verwendung einer noch besseren Papierqualität erhöht werden konnte, entspricht er in seiner Grundkonzeption dem technischen Wissensstand und den kriminaltechnischen Anforderungen der späten 50er Jahre. Die Entwicklung im Bereich der Inneren Sicherheit zwingt dazu, so rasch wie möglich Personalausweise zur Verfügung zu haben, die dem wissenschaftlich-kriminaltechnischen Kenntnisstand der Gegenwart entsprechen.

Auf Grund dieser Überlegungen hat die Ständige Konferenz der Innenminister der Länder (IMK) am 22. Juni 1978 beschlossen, den Bundesminister des Innern zu bitten, die Einführung eines Systems neuer Personalausweise vorzubereiten, die fälschungssicher und maschinell lesbar sind.

Die Einführung eines neuen Personalausweissystems stellt sich in erster Linie als eine Änderung der gegenwärtig verwendeten Ausweismuster dar. Die Änderung der Ausweismuster allein bedarf nach § 1 Abs. 2 des Gesetzes über Personalausweise nicht einer Gesetzesänderung. Das Muster des Ausweises wird vom Bundesminister des Innern mit Zustimmung des Bundesrates bestimmt.

Änderungen des Gesetzes über Personalausweise werden nur insoweit angestrebt, als sie durch die technische Ausgestaltung des neuen Ausweissystems veranlaßt und zur Erzielung des mit ihm angestrebten Sicherheitsgewinns unumgänglich sind.

II. Zu den Vorschriften im einzelnen

1. **Zu Artikel 1 Nr. 1**

   Durch diese Vorschrift wird zusätzlich ein vorläufiger Personalausweis eingeführt. Der vorläufige Personalausweis ist notwendig, weil durch die aus Sicherheitsgründen (kontinuierliche Herstellungs- und Druckqualität) erforderliche Zentralisierung der Ausweisherstellung eine sofortige Ausgabe eines neuen Personalausweises bei der örtlichen Ausweisbehörde nach der Einführung des neuen Personalausweissystems nicht mehr möglich ist. Der vorläufige Personalausweis dient dazu, einen Ausweisbewerber in Not- und Eilfällen sofort mit einem vollwertigen aber in seiner Geltungsdauer auf höchstens drei Monate begrenzten Identitätspapier zu versehen.

2. **Zu Artikel 1 Nr. 2**

   Die Vorschrift dient dem Zweck, das Verfahren der Bestimmung eines Ausweismusters auch auf den mit diesem Gesetz eingeführten vorläufigen Personalausweis auszudehnen.

   Gründe der Sicherheit, der Einheitlichkeit und Verwaltungspraktikabilität erfordern es, daß ebenso für den vorläufigen Personalausweis wie für den Personalausweis ein einheitliches Muster festgelegt wird.

3. **Zu Artikel 1 Nr. 3**

   Der neue Personalausweis wird im Gegensatz zum bisher geltenden Muster nicht mehr in Buchform, sondern in Gestalt einer eingeschweißten Karte hergestellt werden. Dadurch wird erreicht, daß der Ausweis nicht durch unbefugte Manipulationen verfälscht werden kann, weil er bereits beim Versuch, ihn zu öffnen, irreparabel beschädigt wird. Dies hat zur Folge, daß nachträgliche Eintragungen nicht vorgenommen werden können. Deshalb ist es auch nicht mehr möglich, die Gültigkeitsdauer des Personalausweises durch eine entsprechende Eintragung zu verlängern. Im Personalausweisgesetz muß daher die Gültigkeitsdauer des Personalausweises auf einen bestimmten Zeitraum ohne Verlängerungsmöglichkeit festgelegt werden.

   Die bisherige Regelung, die eine zweimalige Verlängerung des Ausweises um je fünf Jahre zuließ und damit eine Gültigkeitsdauer des Personalausweises von bis zu 15 Jahren ermöglichte, erwies sich gegenüber den Anforderungen, die an einen Ausweis als Identifizierungsmittel aus polizeilicher Sicht zu stellen sind, als unbefriedigend. Dies gilt insbesondere für Personen, die erstmals mit Vollendung des 16. Lebensjahres einen Ausweis erhalten. Die körperliche Entwicklung dieser Personen ist in diesem Alter noch nicht abgeschlossen und bedingt eine Änderung des persönlichkeitstypischen Erscheinungsbildes. Dies wiederum hat zur Folge, daß das im Ausweis befindliche Lichtbild schon nach wenigen Jahren eine zuverlässige Identifizierung des Ausweisinhabers nicht mehr gewährleistet.

   In Zukunft soll deshalb bei Personen bis zum vollendeten 30. Lebensjahr auch mit Rücksicht auf den bei diesen Personen häufiger zu beobachtenden Wohnungswechsel die Gültigkeitsdauer der Personalausweise auf fünf Jahre begrenzt werden. Für Personen nach dem vollendeten 30. Lebensjahr dagegen erscheint eine Gültigkeitsdauer des Ausweises von zehn Jahren auch mit Rücksicht auf verwaltungsorganisatorische Belange, die Anforderungen an die Halt-

barkeit des verwendeten Materials als praxisgerechte Lösung. Auch Schweden kennt hinsichtlich seiner Identitätskarten eine nach Lebensalter des Ausweisinhabers differenzierte Gültigkeitsdauer.

Die Begrenzung der Gültigkeitsdauer eines vorläufigen Personalausweises trägt dem Interimscharakter dieses Ausweises Rechnung.

Der letzte Satz des neugefaßten § 2 Abs. 1 stellt klar, daß Personalausweise künftig in keinem Falle mehr verlängert werden.

4. **Zu Artikel 1 Nr. 4**

Nach § 2 Abs. 2 Satz 1 des Personalausweisgesetzes kann die zuständige Behörde unter den Voraussetzungen des § 7 Abs. 1 des Paßgesetzes im Einzelfall anordnen, daß der Personalausweis nicht zum Verlassen des Bundesgebietes über eine Auslandsgrenze berechtigt. Satz 2 dieser Bestimmung bietet die Möglichkeit, in solchen Fällen einen entsprechenden Vermerk in den Personalausweis einzutragen.

Die Verwaltungspraxis hat gezeigt, daß dieser Vermerk nicht in einer Weise in den Personalausweis eingetragen werden kann, die einen ausreichenden Schutz der Persönlichkeitsrechte des Ausweisinhabers gewährleistet. In Zukunft soll daher die Befugnis, einen derartigen Vermerk in den Personalausweis einzutragen, entfallen. § 2 Abs. 2 Satz 2 war daher zu streichen.

Das neugeschaffene Rechtsinstitut des § 2 Abs. 2 Satz 1 muß aus Gründen der inneren Sicherheit beibehalten werden. Diese Auffassung vertreten auch einmütig die Innenminister der Länder. Sie haben daher in ihrer Sitzung am 27. April 1979 einstimmig beschlossen, die Möglichkeit, einem Personalausweisinhaber den Grenzübertritt aus Gründen des § 2 Abs. 2 Personalausweisgesetz zu verwehren, beizubehalten. Die Anordnung nach § 2 Abs. 2 Satz 1 des Personalausweisgesetzes ergeht in Form eines rechtsmittelfähigen Bescheides, wonach der Personalausweis des Betroffenen nicht zum Verlassen des Gebiets der Bundesrepublik Deutschland über eine Auslandsgrenze berechtigt. Um sicherzustellen, daß der Betroffene die „Anordnung" nicht durch einen unerlaubten Grenzübertritt unterläuft, wird er künftig — als Ersatz für den entfallenen Vermerk im Personalausweis — in die Fahndungsunterlagen der Grenzkontrollbehörden aufgenommen. Durch dieses Verfahren ist gleichzeitig gewährleistet, daß unter vollem Schutz der Persönlichkeitsrechte des Betroffenen nur die Grenzbehörden von der Tatsache Kenntnis erhalten, daß der Personalausweis des betroffenen Bürgers nicht zum Verlassen des Bundesgebietes über eine Auslandsgrenze berechtigt.

5. **Zu Artikel 1 Nr. 5**

Bei dieser Änderung handelt es sich lediglich um eine redaktionelle Bereinigung, da die Vorschrift durch vorausgegangene Gesetzesänderungen unübersichtlich geworden ist.

6. **Zu Artikel 1 Nr. 6**

Diese Bestimmung ist durch Zeitablauf überholt.

7. **Zu Artikel 2**

Die Vorschrift bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens. Dieser Zeitpunkt muß — mit Ausnahme von Artikel 1 Nr. 4 — mit dem Beginn der Ausgabe der neuen Personalausweise übereinstimmen. Hierdurch wird sichergestellt, daß nach dem Inkrafttreten dieses Gesetzes nur noch Ausweise des neuen Musters ausgestellt werden, Ausweise des alten Musters spätestens nach fünf Jahren ihre Gültigkeit verlieren und durch Ausweise des neuen Musters ersetzt werden müssen. Der Zeitraum von fünf Jahren ergibt sich daraus, daß Inhaber von Ausweisen des neuen Musters nach bisherigem Recht ihren Personalausweis nach jeweils fünf Jahren zur Verlängerung der Gültigkeitsdauer oder zur Erneuerung vorlegen müssen. Nach Inkrafttreten dieses Gesetzes ist dagegen eine Verlängerung der Gültigkeitsdauer der Ausweise nicht mehr nötig.

III. Kosten

Durch die Verwirklichung des Gesetzentwurfes wird der Bund nicht mit Kosten belastet.

Für die Länder und Gemeinden entstehen insoweit zusätzliche Kosten, als die gebührenfreie Regelausgabe der Personalausweise nicht mehr wie bisher alle 15 Jahre, sondern mit Inkrafttreten des Gesetzes alle zehn bzw. fünf Jahre vorgenommen werden muß. Außerdem ergeben sich Mehrausgaben aus den aus Sicherheitsgründen erhöhten Produktionskosten der neuen Ausweise. Die jährlichen Mehrkosten werden rund 8,5 Millionen DM betragen.

Anlage 2

Stellungnahme des Bundesrates

1. **Zu Artikel 1 Nr. 2** (§ 1)

   In Nummer 2 ist in § 1 Abs. 2 der Satz 3 wie folgt zu fassen:

   „Raum für einen Fingerabdruck oder für verschlüsselte Angaben über die Person des Ausweisinhabers darf nicht vorgesehen werden."

   Begründung

   Die automatisierte Lesbarkeit der neuen Personalausweise kann Befürchtungen wecken, der Ausweis könne noch weitere — verschlüsselte — Informationen über die Person des Ausweisinhabers enthalten, die nur der Computer zu entschlüsseln vermag. Diese Befürchtungen sollen ausgeräumt werden.

2. **Zu Artikel 1 nach Nummer 2: Nummer 2 a** (§ 1 Abs. 3)

   Nach Nummer 2 ist folgende Nummer 2 a einzufügen:

   ‚2 a. § 1 Abs. 3 erhält folgende Fassung:

   „(3) Die erstmalige Ausstellung des Ausweises sowie die Neuausstellung wegen Ablaufs der Gültigkeitsdauer sind gebührenfrei."'

   Begründung

   Notwendige Klarstellung. Die bisherige Fassung ist nicht eindeutig und wird durch die Änderung des § 2 Abs. 1 vollends mißverständlich.

3. **Zu Artikel 1 Nr. 3** (§ 2 Abs. 1)

   In Nummer 3 ist in § 2 Abs. 1 Satz 2 die Zahl „30." durch die Zahl „26." zu ersetzen.

   Begründung

   Die Altersgrenze, unter der Personalausweise mit einer Gültigkeitsdauer von nur fünf Jahren ausgestellt werden sollen, ist mit 30 Lebensjahren zu hoch gegriffen. Bei Personen, die das 26. Lebensjahr vollendet haben, ändert sich in der Regel das Erscheinungsbild innerhalb von fünf bis zehn Jahren nicht so stark, daß das Lichtbild nicht mehr zur Identifizierung ausreicht. Die Beschränkung der Gültigkeitsdauer von Personalausweisen für Personen, die das 26., aber noch nicht das 30. Lebensjahr vollendet haben, auf nur fünf Jahre führt zu vermeidbarem Arbeits- und Kostenaufwand. Deshalb erscheint die Herabsetzung der Altersgrenze von 30 auf 26 Jahre in § 2 Abs. 1 Satz 2 des Gesetzes über Personalausweise gerechtfertigt.

4. **Zu Artikel 1 Nr. 4** (§ 2 Abs. 2)

   Nummer 4 ist wie folgt zu fassen:

   ‚4. § 2 Abs. 2 wird wie folgt geändert:

   a) In Satz 1 werden die Worte „(einschließlich des Gebietes des Landes Berlin)" gestrichen.

   b) Satz 2 wird gestrichen.'

   Begründung

   In Buchstabe a Anpassung von § 2 Abs. 2 Satz 1 an den sonst in der Gesetzgebung üblichen Sprachgebrauch — vgl. auch BR-Drucksache 303/78 (Beschluß) Ziffer 3 —.

   Im übrigen redaktionelle Folgeänderungen.